



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.10.2011
KOM(2011) 647 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL PARLAMENTET, RÅDET OG DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**ÅRSRAPPORT FOR 2010 OM FINANSIEL UDVIDELESBISTAND (IPA, PHARE,
CARDS, FØRTILTRÆDELESINSTRUMENTET FOR TYRKIET OG
OVERGANGSFACILITETEN)**

{SEK(2011) 1198 endelig}

Sammenfatning

Denne rapport omhandler de vigtigste aspekter af den strategiske og operationelle udvikling i 2010 for så vidt angår gennemførelsen af førtiltrædelsesbistand, ligesom fremtidsudsigterne behandles. Nærmere oplysninger om aktiviteterne i rapporteringsperioden findes i det tekniske arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der er vedlagt denne rapport¹. Som noget nyt er både instrumentet til førtiltrædelsesbistand ("IPA")² og de tidligere førtiltrædelsesinstrumenter og instrumenter for det vestlige Balkan (f.eks. PHARE, CARDS, førtiltrædelsesinstrumentet for Tyrkiet og overgangsfaciliteten)³ i år samlet i sidstnævnte arbejdsdokument.

Årsrapporten for 2010, der udsendes midtvejs i budgetperioden 2007-2013, giver lejlighed til både at se tilbage på, hvad der er lykkedes, og hvilke erfaringer der er høstet, og rette blikket fremad. I første del af årsrapporten gives en kort beskrivelse af den politiske og økonomiske baggrund for de aktiviteter, som EU yder bistand til. Årets vigtigste begivenheder og de fremskridt, der er gjort med hensyn til den strategiske planlægning og programmeringsdokumenterne, omtales. Gennemførelsen af projekterne og resultaterne af dem samt donorkoordinationen sammenfattes. Der peges på, hvor det har høj prioritet at øge virkningen af IPA-midlerne. På grundlag af de erfaringer, som kommer til udtryk i evalueringer og konklusioner fra IPA-konferencen i 2010, foreslås det, hvordan IPA-midlerne kan anvendes endnu mere effektivt både frem til 2013 og senere.

1. TILBAGEBLIK PÅ ÅRET: DEN POLITISKE OG ØKONOMISKE SITUATION

De seneste ti år er der sket vigtige ændringer på Vestbalkan, som nu har sat kursen mod EU-integration. Den globale finansielle krise påvirkede regionen kraftigt i 2010. Kandidatlande⁴ og potentielle kandidatlande⁵ måtte kæmpe med høj arbejdsløshed, stigende fattigdom, faldende kapitalinvesteringer, øgede underskud på de offentlige finanser og ujævn vækst. Udvidelseslandene anvendte IPA-bistanden til at gennemføre EU-relaterede reformer. Målet var at forbedre erhvervs klimaet og dermed hjælpe landene til at skabe fremgang og bæredygtig vækst. Krisen gik værst ud over de svageste lande. De anvendte den finansielle IPA-bistand til at forbedre forholdene for de mest udsatte samfundsgrupper, f.eks. til social og økonomisk integration af romaer. Kandidatlandene og de potentielle kandidatlande begyndte

¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – baggrundsdokument – vedlagt denne rapport.

² Instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA) har et samlet budget på 11,5 mia. EUR for perioden 2007-2013. Modtagerne af IPA er Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien, Tyrkiet, Island (fra og med 2011) samt Kosovo i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99. Gennem IPA ydes der bistand til reformer i de støttemodtagende lande og til landenes gradvise tilpasning til Den Europæiske Unions standarder og politikker samt gældende EU-ret med henblik på at forberede dem på senere EU-medlemskab.

³ Arbejdsdokumentets del I dækker IPA og tidligere finansiell bistand til det igangværende udvidelsesområde, dvs. Island, de vestlige Balkanlande og Tyrkiet. Del II omfatter før- og eftertiltrædelsesbistand, der stadig blev ydet i 2010, eller som var ved at blive udfaset, til de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 og 2007.

⁴ Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Island, Montenegro og Tyrkiet.

⁵ Albanien, Bosnien-Hercegovina, Serbien og Kosovo som defineret i FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999.

at lade deres nationale politiske prioriteringer og regionale foranstaltninger afspejle EU 2020-strategien⁶ for bæredygtig udvikling samt intelligent og inklusiv vækst.

På trods af den vanskelige økonomiske situation nåede en række udvidelseslande i løbet af 2010 flere vigtige milepæle på vejen mod EU-integration:

- Kroatien nåede frem til det sidste trin i EU-tiltrædelsen
- Montenegro og Island fik kandidatstatus, og der blev åbnet tiltrædelsesforhandlinger med Island
- Serbien indgav ansøgning om EU-medlemskab
- den visumfrie indrejse i Schengenområdet blev udvidet til at omfatte Albanien og Bosnien-Hercegovina.

2. MERE EFFEKTIV BISTAND: EN TÆTTERE SAMMENKNYTNING AF BISTAND, UDVIDELSESPOLITISKE MÅL OG SEKTORTILGANG

En gradvis udvikling hen imod sektortilgangen

I kølvandet på beslutningen i 2009 om at overgå fra en overvejende projektbaseret tilgang under komponent I til en mere omfattende og politikbaseret eller sektorbaseret tilgang til førtiltrædelsesbistand⁷ i 2010 afholdt Kommissionen kurser om bistandseffektivitet og sektortilgangen for operationelt personale i Bruxelles og EU-delegationerne. I marts 2010 arrangerede Kommissionen desuden en omfattende og dybtgående international workshop i Sarajevo om sektortilgangen i forbindelse med EU's udvidelse. Arrangementerne opfyldte behovet for at udveksle praktiske erfaringer med at udarbejde sektorspecifikke planer, sammenknytte sektortilgangen med EU's integrationsmål, give landene større ansvar, forvalte sektortilgangen og udarbejde en resultatvurderingsramme.

Som led i workshoppen, der blev organiseret af Kommissionen og Bosnien-Hercegovina i fællesskab, blev der afholdt praktiske arbejds møder, der gav mulighed for udveksling mellem aktører i modtagerlandene, EU-ansatte og andre donorer. Møderne viste, at sektorbaserede tilgange i nogle tilfælde kan lette samarbejdet mellem donorer og modtagere, om muligt under de nationale myndigheders ledelse. Hvis interesserne fokuserer på at skabe fælles resultater, vil det være muligt at undgå risikoen for overlappning og forbedre den resultatbaserede forvaltning. Sektortilgangen bør give mulighed for bedre at indkredse kort- og langsigtede mål og tilrettelægge en række kort- og mellemsigtede foranstaltninger, der imødekommer behovet for kapacitetsopbygning, teknisk bistand, investeringer med videre.

Workshoppen viste, at EU-integration er den vigtigste drivkraft bag de nationale sektorstrategier, og at nogle af "byggestenene" i de sektororienterede tilgange – f.eks. et centralt placeret donorkoordinationsorgan, en politisk ramme for sammenknytning af nationale strategier med EU's integrationsmål samt en programmeringsramme i forbindelse

⁶ Se http://ec.europa.eu/europe2020/index_da.htm.

⁷ Jf. årsrapport for 2009 om anvendelsen af instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA, KOM(2010) 687 endelig af 25.11.2010, afsnit 1.2, side 3.

med budgetproceduren – i mange modtagerlande var på plads. Der var dog fortsat behov for bistand til at fastlægge nationale sektorstrategier og gøre dem operationelle.

De udfordringer og erfaringer, som workshoppen i Sarajevo henleder opmærksomheden på, står beskrevet i "*Implementing sector approaches in the context of EU Enlargement: A "How To" Note*"⁸, en praktisk vejledning i, hvordan sektortilgangen gennemføres. Målgruppen er EU-ansatte, nationale embedsmænd og andre donorer, der er aktive i udvidelseslandene.

Revision af de flerårige vejledende planlægningsdokumenter for perioden 2011-2013

Det var i de flerårige vejledende planlægningsdokumenter for perioden 2011-2013, der blev udarbejdet i 2010, at strategien for finansiel førtiltrædelsesbistand blev fastlagt, og ændringen i retning af sektortilgangen for første gang blev præsenteret. Der blev udpeget ni sektorer af størst relevans for EU-integrationsprocessen, nemlig: i) reform af den offentlige forvaltning, ii) retlige og indre anliggender, iii) udvikling af den private sektor, iv) transport, v) energi, vi) miljø og klimaændringer, vii) social udvikling, viii) landbrug og udvikling af landdistrikter og ix) bistand og andre aktiviteter. Herfra udvalgte et mindre antal prioriterede sektorer i de enkelte flerårige vejledende planlægningsdokumenter.

Det var vanskeligt at prioritere førtiltrædelsesbistanden gennem udvalgte sektorer, ikke mindst fordi modtagerlandene oplevede en lang række vanskeligheder i forbindelse med deres vej mod EU-medlemskab. Alligevel bakkede modtagerlandene op om ændringen under workshoppen i Sarajevo og de møder med nationale IPA-koordinatorene, der blev afholdt i Montenegro i september 2010 som led i forberedelsen af IPA-konferencen 2010.

Kommissionen stod i spidsen for revisionsprocessen i samråd med lokale interessenter, EU-medlemsstater og andre donorer. Indsatsområderne blev fastlagt gennem dialog med modtagerlandene og på grundlag af de behov, der kom til udtryk i de nationale udviklingsplaner samt i de nationale strategier og sektorstrategierne i overensstemmelse med målene i Kommissionens udvidelsesstrategi og statusrapporterne⁹, og under hensyntagen til komplementariteten med tidligere eller igangværende foranstaltninger fra EU, andre donorer og internationale finansielle institutioner.

Sektorer, hvor politiske kriterier er relevante, navnlig retlige og indre anliggender og reform af den offentlige forvaltning, blev udvalgt i samtlige flerårige vejledende planlægningsdokumenter. Det bekræfter, at sektorerne har stor betydning og er højt prioriterede. I overensstemmelse med henstillingerne i udvidelsesstrategien fra 2010 blev det i de flerårige vejledende planer bekræftet, at der i alle aktiviteter, der er programsat under IPA, særlig vedrørende offentlige tjenester, lovgivningsspørgsmål og socioøkonomisk udvikling,

⁸ "Gennemførelse af sektortilgange i forbindelse med EU's udvidelse. En kort praktisk vejledning", findes på:

[Http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm).

⁹ I udvidelsesstrategien fra 2010 fremhævedes en række områder, hvor det var nødvendigt for samtlige udvidelseslande at befæste reformerne. Det drejer sig bl.a. om reformer af den offentlige forvaltning og retsvæsenet i relation til bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korrupsion samt beskyttelse af ytringsfriheden og pressefriheden. I statusrapporterne fremhævedes det, at en række bilaterale problemer skulle løses af de berørte parter selv i god naboskabsånd og under hensyntagen til EU's overordnede interesser. Desuden blev det regionale samarbejde fremhævet som en væsentlig bestanddel af stabiliserings- og associeringsprocessen.

vil indgå foranstaltninger med henblik på at sikre de grundlæggende rettigheder eller rettigheder for personer, der tilhører mindretal og udsatte grupper.

I et specifik flerårig vejledende planlægningsdokument for samarbejdet på tværs af grænserne blev det angivet, hvordan kontakter mellem tilgrænsende regioner, der blev afbrudt på grund af regionale konflikter, skal genoprettes. Det er af afgørende betydning for det fremtidige samarbejde og forbedrede naboskabsforbindelser. I det flerårige vejledende planlægningsdokument med flere støttemodtagere blev det prioriteret højest at støtte gennemførelsen af forsoningsprocessen i det vestlige Balkan. I planlægningsdokumentet blev der desuden peget på bistanden til øget regionalt samarbejde om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion og til, at IPA-modtagere kan etablere stærke offentlige forvaltninger, navnlig gennem oprettelse af den regionale offentlige forvaltningshøjskole, se boks nedenfor.

Den regionale offentlige forvaltningshøjskole

Med åbningen af den regionale offentlige forvaltningshøjskole i Danilovgrad i Montenegro i november 2010 fik tjenestemænd fra det vestlige Balkan mulighed for efteruddannelse i overensstemmelse med principperne i det europæiske administrative rum, og højskolen betød en styrkelse af det regionale samarbejde om reformer af den offentlige forvaltning.

De montenegrinske myndigheder stillede i 2009 bygninger til rådighed for højskolen i Danilovgrad, og i 2010 leverede EU 2010 udstyr og møbler. Bestyrelsen iværksatte på sit møde den 23. og 24. september 2010 projektets anden fase. I denne fase ansættes og uddannes højskolens personale til at forestå efteruddannelse af og netværksarrangementer for embedsmænd fra højskolens partnere. Desuden er målet at øge synligheden af højskolen og dens aktiviteter.

I en række af de flerårige vejledende planlægningsdokumenter blev der udtrykkeligt henvist til behovet for IPA-bistand til at støtte den økonomiske genopretning efter krisen. Desuden blev det understreget i planlægningsdokumenterne, at udvidelsespolitikken også understøtter Europa 2020-strategien, som giver modtagerlandene vigtig inspiration til reformer. De enkelte modtagerlande blev opfordret til at overveje Europa 2020-strategiens mål og tilpasse strategien til deres nationale situation. Andre vigtige sektorer, der er udvalgt i de vejledende planer, er social udvikling, miljø og klimaforandringer, landbrug og udvikling af landdistrikterne, energi og transport.

Ifølge de vejledende planer kan IPA finansiere foranstaltninger, der ikke er sektorspecifikke, såsom fastlæggelse og forberedelse af projekter/sekstörprogrammer, foranstaltninger vedrørende EU-retten, som skal vedtages/gennemføres i henhold til en fastlagt tidsplan, deltagelse i EU-programmer, deltagelse i arbejdet i agenturer, for så vidt det pågældende land er berettiget hertil, samt støtteforanstaltninger i forbindelse med gennemførelse, overvågning, evaluering og revision af IPA-programmer.

IPA har i 2010 udvist lydhørhed over for at forfølge mål, der blev angivet i statusrapporterne, i de flerårige strategiske planlægningsdokumenter. Det viser, at IPA udgør en integreret del af udvidelsesstrategien, ikke et isoleret instrument. IPA giver en strategisk ramme og plan, lige fra den politiske overvågning af de løbende rapporter og partnerskabsdokumenter til planlægningen og programmeringen af den finansielle bistand.

Samarbejde med donerne om bistandseffektivitet

I tredje kvartal af 2010 reagerede Kommissionen på to internationale donorkoordinationsundersøgelser. Kommissionen varetog den opfølgende indsats. Den første undersøgelse, hvori Albanien, Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien deltog, vedrørte gennemførelsen af EU's fast track-initiativ for arbejdsdeling. Den anden undersøgelse havde til formål at forberede OECD/DAC-undersøgelsen (2011) om bistandseffektivitet¹⁰ og omfattede Kosovo¹¹, Bosnien-Hercegovina og Albanien. En optimering af bistandens nyttevirkning er særligt relevant i Kosovo, som er en af verdens største, men også Europas fattigste, støttemodtager¹². Både BNI per indbygger og indikatorer på områder som sundhed og uddannelse ligger et godt stykke under det regionale gennemsnit¹³. Myndighederne i Kosovo prioriterer det derfor højt at øge virkningen af den eksterne bistand.

Ifølge de første resultater fra sidstnævnte undersøgelse (der forventes færdig i 2011) skal der gøres mere for at styrke den fælles indsats i form af fælles missioner, fælles analysearbejde og teknisk samarbejde. Deltagelse i disse bredere bistandseffektivitetsinitiativer kan være et nyttigt springbræt til konkrete operationelle forbedringer i overensstemmelse med den internationale bedste praksis, idet der tages højde for de særlige karakteristika ved førtiltrædelsesinstrumentet, som også forbereder de operationelle strukturer, der kan forenes med den fremtidige deltagelse i EU's interne politikker.

Siden 2005 har "den europæiske konsensus om udvikling"¹⁴ været EU's rammedokument for udviklingssamarbejde. I dokumentet fremlægges en fælles EU-vision for udvikling og de hermed forbundne mål, værdier og principper. I den europæiske konsensus om udvikling sættes der fokus på Kommissionens dobbelte rolle. Dens merværdi fremkommer således ved, at den både repræsenterer medlemsstaternes fælles interesser og fungerer som donator (som

¹⁰ Hvert andet år gennemfører OECD en undersøgelse af bistandsmiljøet i udviklingslandene over hele verden. Undersøgelsen er baseret på fem nøgleprincipper, som 100 donorer og udviklingslande forpligtede sig på i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet. Principperne er: 1. ejerskab: udviklingslandene fastlægger egne strategier for fattigdomsbekæmpelse, forbedring af institutioner og korruptionsbekæmpelse, 2. tilpasning: donorlandene tilpasser sig disse mål og gør brug af lokale systemer, 3. harmonisering: donorlandene koordinerer og forenkler procedurerne og udveksler oplysninger for at undgå overlappning, 4. resultater: udviklingslandene og donorerne flytter fokus til udviklingsresultater og måling af dem, 5. gensidig ansvarlighed: donorerne og partnerne er ansvarlige for udviklingsresultaterne.

¹¹ Jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999.

¹² Officiel udviklingsbistand per indbygger og som andel af BNI i en række lande (2009):

| | % af BNI | USD per indbygger |
|--|-------------|-------------------|
| Afghanistan | 45,7 (2008) | 203,7 |
| Albanien | 3 | 113,4 |
| DR Congo | 23,9 | 35,6 |
| Bosnien-Hercegovina | 2,4 | 110,2 |
| Etiopien | 13,4 | 46,1 |
| Kosovo | 14 | 436,5 |
| Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien | 2,2 | 94,7 |
| Uganda | 11,4 | 54,6 |

Kilde: Verdensbankens publikation World Development Indicators 2010.

¹³ Kilde: UNDP's publikation Kosovo Human Development Report 2010.

¹⁴ EUT C 46 af 24.2.2006.

forvalter af midler fra EU og Den Europæiske Udviklingsfond). IPA er et af en række finansielle instrumenter, som anvendes til at gennemføre EU's udviklingspolitik.

Kommissionen anerkender, at udvidelseslandene har forskellige udviklingsbehov. Derfor må førtiltrædelsesbistanden målrettes tiltrædelsesforberedelse for modtagere, som befinder sig på meget forskellige trin både med hensyn til socioøkonomisk udvikling og EU-tiltrædelse. I 2010 varetog Kommissionen en koordinerende rolle for at støtte EU's udvidelsesdagsorden. Kommissionen fremmede sammenhæng og komplementaritet i forholdet mellem de forskellige EU-aktører, som fortsat ydede bilateral bistand til det vestlige Balkan og Tyrkiet.

I betragtning af virkningerne af den globale økonomiske krise er det særligt vigtigt, at IPA-midlerne i lighed med anden bistand og lån koordineres endnu bedre til gavn for den økonomiske genopretning i udvidelseslandene. Indførelsen af sektortilgangen i 2010 var et vigtigt skridt på vejen til at sikre komplementariteten.

Med det fortsatte pres på de nationale budgetter er donorsituationen under forandring. EU's medlemsstater er således i færd med at udfase deres engagement i området. De fleste af medlemsstaterne anerkender EU's komparative fordel og foretrækker at støtte EU's integrationsproces indirekte via EU's budget og IPA. Verdensbanken og andre internationale finansielle institutioner har også knyttet deres strategier og midler sammen med EU's mål i regionen. Kort efter at Montenegro blev indrømmet kandidatstatus, anerkendtes det i Verdensbanken landestrategidokument for 2011-14, at *"EU's tilstedeværelse forventes at blive endnu stærkere, hvilket gør det helt nødvendigt, at banken og andre donorer koordinerer deres programmer mere systematisk i forhold til EU og EU's udvidelsesdagsorden"*¹⁵.

I 2011 fortsætter arbejdet med at påvirke valget mellem de forskellige bistandsformer, som de forskellige donorer kan tilbyde, og med at bidrage til at rationalisere bistanden gennem en passende arbejdsdeling. IPA-midlerne vil fortsat blive kanaliseret gennem multilaterale agenturer, for så vidt sådanne agenturer repræsenterer en klar merværdi, og for så vidt der er truffet passende foranstaltninger, der sikrer ansvarlighed, forsvarlig økonomisk forvaltning og EU's synlighed. Sektortilgangen bidrager til at tydeliggøre både regeringers ansvar over for donorer og borgere og donorerers ansvar, hvorved de eksterne ressourcer kan udnyttes bedst muligt. Ved at fastsætte klarere mål og målelige indikatorer for den enkelte sektor i resultatvurderingsrammer, og gøre det i fællesskab med modtagerne, kan det i højere grad sikres, at udviklingen kan måles. Løbende overvågning vil bidrage til at sikre, at hvis et program ikke når de fastsatte mål, kan de fornødne foranstaltninger træffes til at bringe tingene tilbage på rette spor.

IPA-konferencen 2010

IPA-konferencen 2010 blev afholdt i fællesskab af Kommissionen og Verdensbanken. Den fandt sted den 6. og 7. december 2010. Ca. 350 deltog. Deltagerne omfattede repræsentanter for EU's medlemsstater og andre donorer, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank og Europarådets Udviklingsbank. På konferencen blev der ført drøftelser om de problemer, som kandidatlandene og de potentielle kandidatlande står over for, når krisen er overstået, samt om, hvordan et tættere partnerskab mellem EU, Verdensbanken og de europæiske finansielle institutioner kan bidrage til at løse dem. Støttemodtagernes behovsanalyser med henblik på at opfylde EU's tiltrædelseskriterier

¹⁵ <http://siteresources.worldbank.org/INTMONTENEGRO/Resources/110127-MNE-CPS-SECBO.pdf>.

og betingelserne for makroøkonomisk stabilitet og bæredygtig vækst indgik også i drøftelserne.

Konferencen bekræftede vigtigheden af investeringer og styrkede partnerskaber, navnlig med de internationale finansielle institutioner, med henblik på at hjælpe modtagerlandene med i den fælles EU-vision for 2020 om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Komplementaritet, sammensatte bistandsformer og løftestangseffekt af IPA-bistand til internationale finansielle institutioners støtte, investeringer og vidensoverførsel kan øge effekten af førtiltrædelsesfinansieringen. Investeringsrammen for Vestbalkan blev nævnt som et godt eksempel på, at tilskud, lån og ekspertise fra EU, internationale finansielle institutioner og bilaterale donorer kan samles til støtte af højt prioriterede investeringsprojekter.

Investeringsrammen for Vestbalkan Øget virkning af førtiltrædelsesfinansiering

Investeringsrammen for Vestbalkan fokuserer på nøglesektorer i de vestlige Balkanlandes økonomier, herunder energi, miljø, transport, sociale infrastruktur og udvikling af den private sektor. Den sigter mod at strømline samarbejdet og øge evnen til at finansiere investeringer, som kan bidrage til den socioøkonomiske udvikling og tiltrædelsesprocessen i det vestlige Balkan.

Nationale mål, der bidrager til fremskridt i EU-tiltrædelsesprocessen, støttes. De respektive nationale IPA-koordinatorer i modtagerlandene fastsætter de nationale mål efter høring af de relevante ministerier. Kommissionen hører for at sikre, at de planlagte projekter er i overensstemmelse med de nationale strategier og er i overensstemmelse med EU's politik.

Ved at samle ressourcerne opnås maksimal nytteværdi af bidragene. Om fornødent kombineres bidrag til investeringsrammen med IPA-midler. Målet er at optimere projekternes økonomiske levedygtighed samt at strømline projektforberejdelser og de fremtidige lånemuligheder. I 2010 løste EU problemet med manglende finansiering gennem medfinansiering til investeringer i 12 projekter.

Som led i forberedelserne til EU's flerårige finansielle ramme efter 2013 gav IPA-konferencen 2010 mulighed for at iværksætte en høring af interessenter om fremtidens førtiltrædelsesbistand¹⁶.

Konferencen pegede på, at større ansvar hos modtagerlandene kombineret med en mere fleksibel førtiltrædelsesbistand kan øge effekten og effektiviteten af førtiltrædelsesbistanden. Det erkendtes, at der stadig er meget, der kan forenkles, og mange administrative byrder i forbindelse med overførslen af forvaltningsbeføjelser, der kan lettes. I 2011 vil der blive set nærmere på, hvordan der kan ske forbedringer på dette område i forbindelse med udarbejdelsen af en konsekvensanalyse til brug ved udformningen af et udvidelsesinstrument for tiden efter 2013. Der bør desuden gøres en indsats i ansøgerlandene i 2011-2013 for at sikre større sammenhæng og komplementaritet mellem den bistand, der ydes under de forskellige IPA-komponenter, jf. de relevante flerårige vejledende planlægningsdokumenter.

På konferencen blev der også konstateret en række andre områder og aktiviteter, hvor effektiviteten kan forbedres under den nuværende ramme for førtiltrædelsesbistand. I

¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_final_report.pdf.

formandens afsluttende bemærkninger¹⁷ hedder det, at det kommende førtiltrædelsesinstrument bør:

- fastholde fokus på bistand, som klart åbner mulighed for at opfylde EU's tiltrædelseskrav og gennemføre gældende EU-lovgivning
- tilpasses Europa 2020-strategien, klart åbne mulighed for langsigtet planlægning og programmering og fremme udviklingen af en række relevante og realistiske investeringsprojekter, som kan bankfinansieres
- forbedre evnen til at udnytte de førtiltrædelsesmidler og strukturfondsmidler, der er til rådighed efter tiltrædelsen, samt undersøge, hvordan størrelsesforskellen mellem førtiltrædelsesmidler og strukturfondsmidler kan mindskes
- sikre opbygningen af bæredygtighed og løbende forbedring af den administrative kapacitet, herunder på det strategiske planlægnings- og programmeringsniveau
- føre til overvejelser om en bredere og mere strategisk udnyttelse af den sektorspecifikke budgetstøtte og om de flerårige programmer
- skabe gunstige betingelser for lån fra de internationale finansielle institutioner og for at tiltrække privat kapital
- føre til, at der udvikles kriterier for, hvornår IPA-bistandsstrategier er effektive med henblik på at optimere komplementaritet, sammensatte bistandsformer og løftestangsvirkning af IPA-bistand i forhold til de internationale finansielle institutioners bistand, investeringer og vidensoverførsel
- give mulighed for innovative instrumenter og partnerskaber, navnlig med de internationale finansielle institutioner. Partnerskaberne kan bidrage til, at modtagerlandene kan komme med i en fælles vision for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Høringen af IPA-modtagerne, EU's medlemsstater, de internationale finansielle institutioner, andre donorer og civilsamfundet om førtiltrædelsesbistanden efter 2013 fortsatte i 2011.

Den 7. december blev der afholdt et "*ekspertmøde om grænseoverskridende samarbejde under IPA mellem lande i det vestlige Balkan*". Mødet havde ca. 200 deltagere fra de vestlige Balkanlande, EU's medlemsstater og EU's institutioner. På mødet anerkendtes de positive resultater af samarbejdet på tværs af grænser i regionen, herunder forsoningsprocessen. Der blev gjort status over de milepæle, der blev nået i perioden 2007-2010, og fremtidsudsigterne blev drøftet. På mødet blev der igangsat drøftelser med interessenterne om det grænseoverskridende samarbejde under IPA mellem lande i det vestlige Balkan efter 2013. Deltagerne understregede, at de generelt var tilfreds med programmerne for grænseoverskridende samarbejde og fremhævede især den positive virkning for lokalbefolkningen (genoprettelse og styrkelse af kontakter med nabosamfund, gennemførelse af projekter, der samler folk fra hver sin side af grænserne, forberedelser til forvaltning af

¹⁷ Slutdokumenter fra konferencen findes på: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm.

strukturfondene osv.) Den høje efterspørgsel fra modtagerside talte for en forøgelse af midlerne til det grænseoverskridende samarbejde. Der var bred enighed om behovet for at forenkle gennemførelsesbestemmelserne gennem en yderligere harmonisering med gennemførelsesbestemmelserne for EU's strukturfonde.

3. PROGRAMGENNEMFØRELSE OG -AFSLUTNING I 2010 I HOVEDTRÆK

Gennemførelsesmetoder og -strukturer, kontraktindgåelse og udbetalinger

I 2010 skete der klare fremskridt i forhold til tidligere år med hensyn til modtagernes kontraktindgåelse og støtteudbetaling. Der skete fremskridt i forberedelserne til decentraliseret forvaltning af IPA-bistand, med visse variationer mellem de forskellige kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Albanien gjorde betydelige fremskridt i 2010 og fortsatte dermed den positive tendens fra 2009. Der blev indgået kontrakter for over 92 mio. EUR, og der blev meldt om fremskridt med programmering, udbetalinger og gennemførelse af infrastruktur- og institutionsopbygningsprojekter. Projektgennemførelsen er dog fortsat forbundet med vanskeligheder, der skyldes dels en svag administrativ kapacitet i ressortministerierne, dels bureaukratiske hindringer, f.eks. manglende byggetilladelser. I 2010 forstærkede Albanien bestræbelserne på at etablere de nødvendige strukturer og opbygge den fornødne kapacitet til decentraliseret forvaltning af IPA-bistanden. Der blev gjort betydelige fremskridt, navnlig med hensyn til de nøglestrukturer, som komponent I og V forudsætter. Kommissionen fortsatte forberedelserne for så vidt angår de øvrige IPA-komponenter. De albanske myndigheder påbegyndte udarbejdelsen af en *strategisk ramme for samhørighedspolitikken* med henblik på komponent III og IV, og i efteråret blev der indledt drøftelser om dokumentet. Der skete også fremskridt i drøftelserne om det albanske udkast til et program for udvikling af landbrug og landdistrikter.

Bosnien-Hercegovina havde ved rapporteringsperiodens udløb indgået kontrakter for over 70 mio. EUR, en stigning på over 100 % i forhold til 2009. Udbetalingerne lå på 83,31 mio. EUR, dvs. tre gange mere end i 2009. I april 2010 udpegede Bosnien-Hercegovina sin kompetente godkendelsesmyndighed, nationale anvisningsberettigede og nationale IPA-koordinator. Statens og entiteternes repræsentanter kunne ikke nå til enighed om strukturer, der kan støtte den decentraliserede gennemførelse af IPA og forberedelsen af IPA-komponent III, IV og V. Kommissionen benyttede forskellige forvaltningsmetoder til at gennemføre bistanden effektivt i landet. Størstedelen af bistanden forvaltes gennem fælles og indirekte central forvaltning.

Kroatien oplevede i 2010 forsinkelser i kontraktindgåelsen og gennemførelsen af bistanden under komponent III og V. Det skyldtes forsinkelser i overdragelsen af den decentrale forvaltning, nyoprettede organer, der lagde pres på gennemførelsessystemet, og kompleksiteten af visse store infrastrukturkontrakter. IPA-resultaterne under komponent I og IV var gode. Når bistand fra Sigma og TAIEX tælles med, var 21 samarbejdsprojekter under gennemførelse inden for områderne reform af den offentlige forvaltning og retsstatsprincippet. Der skete betydelige fremskridt i forberedelserne af akkreditering af decentraliseret forvaltning uden forudgående kontrol, som det fremgår af den faldende andel af afviste ansøgninger, der blev indgivet til Europa-Kommissionens delegation til forudgående kontrol. Desuden overtog landet det fulde ansvar for midtvejsevalueringer af bistand under komponent I, og i august 2010 overdrog Kommissionen forvaltningen af programmer for grænseoverskridende samarbejde til det kroatisk agentur for regionaludvikling. 2010 var det første år med egentlig programgennemførelse under

komponent V. Kommissionen overdrog forvaltningsbeføjelser uden forudgående kontrol for de første foranstaltninger i november 2009.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien gjorde yderligere fremskridt for så vidt angår programmering og modtog akkreditering af decentraliseret forvaltning af bistand under komponent I i december 2010. Programgennemførelsen gik hurtigere. Der blev indgået forpligtelser for 35 mio. EUR og der blev indgået 88 kontrakter. Landet traf væsentlige lovgivningsmæssige foranstaltninger, der styrkede de strukturer, som er akkrediteret til forvaltning af IPA-midler. Der skete betydelige forbedringer under komponent I, IV og V. I november blev et direkte tilskud til statsagenturet for beskæftigelse godkendt. Det markerer en vigtig milepæl i den direkte gennemførelse af *det operationelle program for udvikling af de menneskelige ressourcer*. Den decentraliserede gennemførelse af tre foranstaltninger under komponent V blev påbegyndt. Fremskridtene under komponent II og III var dog mere begrænsede. Det skyldtes i hovedsagen koordineringsproblemer i forhold til nabomyndighederne og projektplanlægning af for ringe kvalitet.

Tiltrædelsesforhandlingerne med **Island** begyndte i juni 2010. En række TAIEX-arrangementer fandt sted i årets løb, og i efteråret påbegyndtes forberedelserne til de flerårige vejledende planlægningsdokumenter for 2011-2013 og det nationale program for 2011. Islands tilpasning til EU-lovgivningen gennem aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og landets økonomiske og sociale udviklingsstadium gør det til en undtagelse blandt kandidatlandene. Det blev derfor aftalt, at landet udelukkende vil modtage IPA-bistand under komponent I, der forvaltes af Kommissionen. De islandske myndigheder har påtaget sig et stort ansvar for og udvist stort engagement i IPA-bistanden. I det forløbne år blev der udpeget en national IPA-koordinator, som påbegyndte sit arbejde i det islandske udenrigsministerium.

Kosovo nåede flere milepæle, herunder vedtagelsen af de første programmer nogensinde for grænseoverskridende samarbejde med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Albanien. Gennemførelsen af projekter på forskellige områder, herunder regional økonomisk udvikling, energieffektivitet, retsreform og forsoning, påbegyndtes. Programmerne gennemførtes for Kosovos vedkommende udelukkende via central forvaltning, der blev varetaget af Kommissionen. Kosovo befandt sig nemlig stadig i en tidlige fase på vejen mod decentral forvaltning. De lokale myndigheder har dog påtaget sig et betydeligt ansvar, især i forbindelse med udarbejdelsen af årlige programmer, og Kommissionen har støttet denne proces.

For **Montenegros** vedkommende var tendensen positiv for så vidt angår gennemførelsen af IPA-projekter og -kontrakter i forhold til 2009. Der blev indgået over 200 kontrakter mod 66 i 2009, og 81 kontrakter, der repræsenterede en samlet værdi af 9 mio. EUR, blev afsluttet. Med henblik på at decentralisere forvaltningen af EU-midler fuldførte Montenegro i 2010 trin 1 og gik videre til trin 2 (afhjælpning af mangler) hvad angår komponent I og II. For de øvrige komponenters vedkommende forblev Montenegro på trin 0. Fem projekter blev anvendt til at forberede systemerne på decentraliseret forvaltning. I 2010 er der sket fremskridt med at styrke kapaciteten hos den nationale anvisningsberettigede, den nationale fond, den centrale finansierings- og kontraktindgåelsesenhed samt den programanvisningsberettigede. Der blev formelt oprettet en revisionsmyndighed. Den huses af rigsrevisionen indtil udgangen af 2011. I kølvandet på regeringsændringerne i slutningen af 2010 blev der udpeget en ny national IPA-koordinator og en kompetent godkendelsesmyndighed.

I **Serbien** var projekter til en værdi af 606 mio. EUR under gennemførelse ved årets udgang, en stigning på 43 % i forhold til kontraktindgåelsen i 2009. I de eksterne overvågningsrapporter vurderedes gennemsnitsresultaterne af de igangværende projekter som "gode" og gennemførelsen af programmer i både 2009 og 2010 som "rettidige". I 2010 tog Serbien et skridt videre mod decentraliseret forvaltning af IPA-bistand, idet landet nåede trin 2 (afhjælpning af mangler) for komponent I-IV. Med støtte i et projekt for parvist samarbejde begyndte Serbien at opbygge de nødvendige strukturer til den fremtidige forvaltning af midler under komponent V.

I **Tyrkiet** var gennemførelsen fortsat forsinket, men EU udbetalte betydelige IPA-midler til landet i 2010, hvorved en god udnyttelse af midlerne muliggjordes. Desuden afsluttedes en række vigtige projekter i løbet af året, og gennemførelsen af flere IPA-projekter inden for områder som uddannelse, iværksætterier og social inklusion begyndte at vise betydelige resultater. Adskillige vigtige reformer forbedrede programmeringen, forvaltningen og overvågningen af EU-midlerne. Der skete fremskridt med processen hen imod miljø- og skovbrugsministeriets akkreditering af udbuds-, kontraktindgåelses- og finansforvaltningsfunktioner i forbindelse med det operationelle miljøprogram under komponent III. For så vidt angår komponent V trådte en sektoraftale med særlige gennemførelsesbestemmelser i kraft i juli 2010. Den udgør retsgrundlaget for gennemførelsen af bistand til udvikling af landdistrikter. Desuden blev der opnået store fremskridt med fremlæggelsen af akkrediteringspakken, hvorefter Kommissionen kan påbegynde forberedelserne af overdragelsen af forvaltningsbeføjelser. Der er dog alvorlige svagheder med hensyn til personaleressourcer og administrativ kapacitet. Der skal rådes bod på disse svagheder, før den decentraliserede forvaltning kan betragtes som velfungerende.

En resultatorienteret ramme

Den økonomiske og budgetmæssige krise nødvendiggør øget fokus på levering af bistand med klare og målelige prioriteringer, således at det er muligt at påvise resultater og godtgøre, at EU's skatteborgere får noget for deres penge. En bedre beskrivelse af de håndgribelige virkninger for borgerne på Vestbalkan og Tyrkiet vil også forbedre synligheden af IPA-bistanden og yderligere lån og garantier, denne bistand kan give anledning til.

Resultatorienteret programmering bygger på klar fastlæggelse af og aftaler om mål og målelige indikatorer kombineret med velegnede overvågningsprocedurer. Forskellige undersøgelser og workshoper samt IPA-konferencen i 2010 understregede behovet for yderligere at udvikle strategisk og resultatorienteret programmering med fokus på sektortilgange for at opbygge kapacitet til at opstille specifikke, målelige, opnåelige, realistiske og tidsbundne mål (SMART) og relaterede indikatorer samt udvikle passende overvågningsordninger, herunder omfattende grundlæggende statistikker og data, som allerede er obligatoriske for komponent III til V programmer. Der blev taget skridt til at adressere disse målsætninger i 2010, og systemerne er da også allerede i stigende grad resultatorienterede, hvilket i endnu højere grad vil blive tilfældet i 2011 med styrkede overvågningsforanstaltninger.

Et stort antal projekter, der blev afsluttet i 2010, har givet mærkbare resultater i forskellige sektorer i både kandidatlande og potentielle kandidatlande. Resultaterne af struktur-, landbrugs- og infrastrukturinvesteringer er lettere at måle end resultater på områder med relation til reformprocessen og institutionsopbygning. I sidstnævnte tilfælde er det en større udfordring at fastlægge målelige indikatorer. Der blev imidlertid sikret output og resultater gennem teknisk bistand og partnerskabssamarbejde, der skulle hjælpe modtagerne med at foretage de nødvendige tilpasninger for at sikre overensstemmelse med EU's regelværk og standarder.

Eksempler i kandidatlandene

I **Kroatien** var IPA-bistanden tilrettelagt med henblik på at følge udvidelsesstrategien og sikre opfyldelse af Kroatiens resterende behov, hvad angår landets EU-medlemsskabsforpligtelser. I forbindelse med overgangsstøtten og støtten til institutionsopbygning blev der ydet støtte til et projekt til fastlæggelse af en effektiv retlig ramme i overensstemmelse med EU-kravene og til at bistå Kroatiens parlament med at forberede tiltrædelsen af EU. Dette projekt blev gennemført af det kroatiske parlament og den ungarske nationalforsamling med input fra andre medlemsstater. SIGMA har givet input og analytisk støtte til flere udkast til lovgivningspakker, herunder en national strategi til bekæmpelse af svig og loven til korruptionsbekæmpelse. Den bidrog også til et operationelt program for styrkelse af den administrative kapacitet. Der blev desuden færdiggjort et multifunktionelt geografisk informationssystem, som blev stillet til rådighed for offentligheden via internet. Alle tingbogsoplysninger blev digitaliseret og organiseret i en fælles database, hvilket gør det kroatiske ejendomsmarked meget mere effektivt. I 2010 blev der i forbindelse med et større projekt til forbedring af søfartssikkerheden udviklet et overvågnings- og forvaltningssystem for skibsfarten. Der blev bygget tre operative centre og ti radarer til at dække hele det østlige adriatiske hav og forbedre sikkerheden og forureningsbekæmpelsen. Konkrete tiltag for at forbedre den økonomiske vækst i Kroatien omfattede betydelig støtte til små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Der blev ydet 24 tilskud til eksportorienterede SMV'er for at øge eksport, konkurrenceevne og produktivitet i

den private sektor. 30 tilskud på i alt 4 mio. EUR blev ydet under forskellige programmer for grænseoverskridende samarbejde mellem Kroatien og Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Serbien til finansiering af projekter inden for miljøbeskyttelse, naturressourcer, kulturarv, økonomisk udvikling og social samhørighed. Virkeliggørelse af disse udviklingsstrategiske mål vil have generelle positive konsekvenser for EU.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har gjort betydelige fremskridt hen imod en professionalisering af den offentlige administration. Mere end 3 000 ansatte er blevet uddannet gennem workshops og studiebesøg. IPA-finansierede aktiviteter har hjulpet landet med at gennemføre en national ordning for uddannelseskoordinering og øget den praktiske knowhow hos embedsmænd på prioriterede områder som f. eks. offentlige indkøb, finansforvaltning og uregelmæssigheder. Resultatet af disse tiltag var en forbedret kapacitet hos den centrale finansierings- og ordregivende myndighed og den nationale fond. I 2010 suspenderede man imidlertid forberedende foranstaltninger for programmer for livslang læring og aktive unge som følge af uregelmæssigheder og alvorlige mangler i landets finansielle forvaltnings- og kontrolsystem, der anvendtes til gennemførelse af disse programmer. Fokus på institutionelle reformer, forbedret forvaltning af offentlige finanser, kapacitetsopbygning i den offentlige sektor og bæredygtighed for den administrative kapacitet, der er nødvendig for EU-integration, vil også bidrage til konkurrenceevnen for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og fremme den økonomiske genopretning. Der blev også gjort fremskridt med tilpasning af national lovgivning til EU's regelværk, hvad angår told, miljø og strafferetspleje. I 2010 blev der gennemført en omfattende evaluering af toldlovgivningen, og en analyse af manglerne viste, hvilke reformer der er nødvendige for at opfylde kravene i Fællesskabets toldkodeks og de tilknyttede bestemmelser. Teknisk bistand til udarbejdelse af lovgivning på miljøbeskyttelsesområdet har ført til håndgribelige resultater. EU's direktiver blev omsat fuldt ud i national lovgivning med vedtagelsen af love om forvaltning af batterier og akkumulatorer og støj i miljøet. Et partnerskabsprojekt påbegyndt i 2009 bidrog til den vellykkede vedtagelse i 2010 af en ny lov om strafferetspleje.

Gennemførelsen af **Islands** første årlige IPA-program var ikke påbegyndt i 2010, fordi man afventede afslutningen af en rammeaftale mellem Island og EU, men der fandt i løbet af året TAIEX-evalueringsbesøg sted for udvalgte tiltrædelsesområders vedkommende for at afgrænse landets mangler og behov med hensyn til tilpasning til EU-standarder og for at fremme tiltrædelsesforberedelserne. Korte, målrettede TAIEX-arrangementer for islandske myndigheder resulterede i øget opmærksomhed omkring meget specifikke EU-retlige krav, for eksempel vedrørende kortsigtede erhvervsstatistikker og finansielle regnskaber, og omkring institutionelle krav til forvaltning af strukturfondene.

I **Montenegro** blev der afsluttet et IPA-finansieret infrastrukturprojekt vedrørende bygning af en del af en større ringvej uden om hovedstaden Podgoricas centrum. Dette medførte en øjeblikkelig forbedring af trafikafviklingen, bedre integrering af Montenegro i turistnetværk og tilnærmelse af de nationale trafiksikkerhedsforanstaltninger til EU's standarder og bidrog til at fremme den økonomiske vækst. På området retfærdighed, frihed og sikkerhed blev der afsluttet partnerskabsprojekter til styrkelse af samarbejde mellem myndigheder i kampen mod den organiserede kriminalitet, og der blev oprettet et overvågningssystem til bekæmpelse af organiseret kriminalitet samt en database til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Praktisk støtte via en tilskudsordning for boliger, indkomstfremmende foranstaltninger og særlig uddannelse var rettet direkte mod 2 100 flygtninge og fordrevne personer i Montenegro. Dette bidrog til virkeliggørelse af prioriteringen under den nationale strategi af langsigtede løsninger på disse udsatte gruppers problemer. IPA-støtten udvirkede også vedtagelse af en række love og dermed forbundne initiativer til kapacitetsopbygning på prioriterede områder –

herunder uddannelse, ungdomsretssystemet, miljø og økonomisk udvikling. Montenegros indsats for at engagere sig i forhold til udvikling af bredere europæisk uddannelse blev støttet gennem vedtagelsen af en ny national referenceramme for kvalifikationer. Rammerne for konkret virkeliggørelse af ungdomsretlige mål blev styrket gennem forberedelse af ny lovgivning om beskyttelse af unges rettigheder og kapacitetsopbygning for de personalegrupper, der beskæftiger sig med ungdomsret. Teknisk bistand til forbedring af den relevante lovgivning og en handlingsplan vedrørende energi og energieffektivitet betød, at Montenegro kan opfylde forpligtelserne i henhold til energifællesskabstraktaten. Mere end 780 medarbejdere inden for den offentlige administration modtog undervisning om offentlige indkøb, og der blev udarbejdet en ny lov om offentlige indkøb. Udsigterne for bæredygtig økonomisk udvikling blev forbedret gennem et partnerskabsprojekt, der skal styrke de finansielle myndigheders regulerings- og tilsynskapacitet. Selv om ansvaret blev øget for de endelige modtagere, der var inddraget i udarbejdelsen af IPA-projekter, blev gennemførelsen og absorptionskapaciteten undertiden hæmmet af den offentlige administrations ringe størrelse, dens generelle mangler og manglende kvalifikationer hos de ansatte, der var beskæftiget med IPA-relaterede spørgsmål.

EU's bistand i **Tyrkiet** gav markante resultater på flere interventionsområder, der er prioriteret i udvidelsesstrategien og i statusrapporter, navnlig grundlæggende menneskerettigheder, ligestilling og social integration. Der blev ydet støtte på 2 mio. EUR til lokale centre for kvinder for at bidrage til at mindske ulighederne mellem kønnene og styrke kvinders sociale, økonomiske og politiske status i de mindst udviklede regioner i Tyrkiet. Civilsamfundets samhørighed blev adresseret via projektet "*EU - Turkey Civil Society Dialogue - Cultural bridges*". Kunst- og kulturarrangementer i 18 lande medvirkede med succes til at fremme kulturel udveksling og bekæmpe fordomme, der findes i tyrkiske og europæiske samfund. Dette mål blev forfulgt ved videreførelsen af Jean Monnet-stipendieprogrammet. Under dette program, der blev oprettet i Tyrkiet i 1989, har mange unge tyrkere fået mulighed for at gennemføre post graduate-studier i EU, og det har gjort det muligt for mere end 1 100 offentligt ansatte, nyuddannede og ansatte i den private sektor at tilegne sig ny viden og nye kompetencer med relation til EU-tiltrædelsen. Et betydeligt projekt til støtte for arbejdsmarkedet blev afsluttet i april 2010. Dette projekt har hjulpet 11 000 arbejdsløse kvinder og unge fra 25 byer med at finde job gennem erhvervsuddannelse og særligt tilpasset vejledning. Der blev desuden tilvejebragt langsigtet investeringsstøtte til fremme af betingelser for varige beskæftigelsesmuligheder til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) via program I og II for udlån til små virksomheder (SELP). SMV'erne, som udgør 99 % af alle virksomheder i Tyrkiet, er den drivende kraft i økonomien, men de har svært ved at låne penge. Ifølge statistiske data, der er indsamlet fra de formidlende banker, var der inden udgangen af 2010 skabt 11 291 nye arbejdspladser og sikret 34 346 job i 49 tyrkiske provinser. SELP vil fortsat sikre stærk støtte til investeringer og beskæftigelse gennem lån og driftskapital indtil 2012.

Eksempler i potentielle kandidatlande

Der blev indgået 80 aftaler i **Albanien** i 2010 under CARDS. Der blev opnået konkrete resultater på en række prioriterede områder, bl.a. retlige og indre anliggender og beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Et projekt til støtte for en reform af den offentlige administration resulterede i adskillige lovforslag til modernisering af den retlige ramme og en bekendtgørelse fra premierministeren om offentligt ansattes forvaltning i fagministerierne og i Ministerrådet. Der blev på det grundlag fastsat klare regler og revideret procedurer, og forvaltningskapaciteten blev styrket i det albanske departement for offentlig administration. Et projekt, der skal forberede de albanske myndigheder til decentraliseret forvaltning af EU-

midler, har ført til væsentlige fremskridt med hensyn til etablering af operationelle strukturer og forvaltningskontrolordninger. Der blev opnået gode resultater med beskyttelse af de grundlæggende rettigheder gennem opstilling af vælgerlister via det nationale register over adresser og det nationale register for civil status. Politietsperter fra forskellige medlemsstater ydede støtte til en reform af det albanske statspoliti. Deres interventioner bidrog til at forbedre forståelsen og styrke kapaciteten, hvad angår behandling af fanger og tilbageholdte i overensstemmelse med EU's standarder. Støtte til gennemførelsen af den nationale miljøstrategi har bragt Albanien tættere på en korrekt gennemførelse af EU-retten på miljøområdet. Dette er til fordel for Albanien og landets nabolande på Vestbalkan og har en merværdi for EU's borgere, da omfanget af mulige miljøkatastrofer med konsekvenser for EU-nabolande bedre vil kunne begrænses - og det samme gælder risikoen for, at de overhovedet opstår.

Næsten alle CARDS-programmerne for **Bosnien-Hercegovina** blev afsluttet i 2010. IPA-bistanden fortsatte med fokus på reform af den offentlige administration, styrkelse af retsstatsprincippet og støtte til genopretningen efter den globale økonomiske krise. Et projekt, der skal øge åbenheden mellem lokale myndigheder og civilsamfundsorganisationerne blev gennemført med succes på kommunalt plan. Der blev oprettet gennemsigtige mekanismer til udbetaling af kommunale midler til civilsamfundsorganisationerne, og kommunikation og samarbejde mellem myndigheder og civilsamfundsorganisationer blev øget. Der blev gennemført 67 delprojekter med fokus på fattigdomsbekæmpelse, social integration, ligestilling mellem kønnene, menneskerettigheder, miljø og forbedring af situationen for minoritetsgrupper og andre udsatte grupper. Europarådet gennemførte et fælles projekt for effektiv fængselsforvaltning. Mere end 420 ansatte i fængslerne modtog uddannelse i forvaltning og behandling af indsatte i henhold til EU-standarder, 12 ansatte blev uddannet som undervisere, der blev vedtaget lovgivningsrammer, og samarbejdet mellem fængselspersonale og ministerielle embedsmænd blev styrket, hvilket er en vigtig fordel i en administrativ og politisk situation, der er præget af opsplittning. Der blev ydet teknisk bistand til centralbanken med henblik på at sikre tilpasning til EU-centralbankernes standarder. It-kommunikationsløsninger, der blev anbefalet under projektet, gjorde det muligt for centralbanken at forbedre udarbejdelse af statistiske oplysninger og informationer til beslutningstagere og af økonomiske analyser af den finanspolitiske stabilitet.

Beskyttelse af minoritetsgrupper og andre udsatte grupper er et alvorligt og presserende problem for **Kosovo**. IPA-støttede projekter gav resultater på dette område i 2010. Romalejren i Cesmin Lug blev lukket, og 130 flygtningefamilier fra minoritetssamfund var i stand til at vende tilbage til Kosovo med omfattende bistand og faglig uddannelse med henblik på at sikre deres genbosættelse og reintegration. På området retfærdighed har man med et projekt vedrørende kvalifikationskontrol og genudnævnelse af dommere og anklagere evalueret deres egnethed, og dette førte til udnævnelse af velkvalificeret personale på mange vigtige poster inden for retsvæsenet. 60 % af de udnævnte var nye på deres poster, hvilket markerer en væsentlig foryngelse inden for Kosovos retssystem og anklagemyndigheder. Støtte til grænsepolititjenesten har omfattet skræddersyet uddannelse til mere end 750 politibetjente med henblik på at forbedre deres indsats over for ulovlig grænsepassage og smugleri, for at sikre bedre koordinering med nabolandene og tilnærme sig EU's retsstatsprincipper. Et pilotprojekt om energieffektivitet - en topprioritet i EU's strategi for hele Vestbalkan - har bidraget til at mindske energiforbruget og energiefterspørgslen. Efter oprettelsen af en retlig ramme og en national handlingsplan for energieffektivitet har IPA bistået med gennemførelse af planen. Demonstrationsprojekter på skoler og hospitaler har medvirket til at øge bevidstheden i offentligheden. Der er blevet ydet bistand til lokale

myndigheder med henblik på at forbedre kapaciteten til at beregne energiudgifter og gennemføre energirevision. Eksistensen af en retlig og regulatorisk ramme tilskyndede internationale finansielle institutioner til at tilvejebringe midler til både den private og den offentlige sektor til investering i energieffektivitet. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling ydede f. eks. små lån til fremme af energieffektivitet i SMV'er.

Serbien har indberettet gode resultater med hensyn til beskyttelse af personer, der tilhører minoritetsgrupper og andre udsatte grupper. Der blev med et projekt for flygtninge og internt fordrevne skaffet bolig og støtte til indkomstskabende aktiviteter, og livskvaliteten for omkring 600 udsatte familier blev dermed forbedret. IPA støttede også det offentlige agentur for akkreditering af sundhedsplejeinstitutioner i bestræbelserne for at skabe et sikrere, mere fair og resultatorienteret sundhedssystem, der er tilpasset EU's systemer. Der er ydet støtte til regionale infrastrukturprojekter inden for vandforsyning, spildevand og behandling af fast affald. Et projekt vedrørende bygning af den nye Žeželj-bro i Novi Sad med tilhørende infrastrukturer vil også få positiv indvirkning på nabolandene og generelt på Europa, idet Novi Sad ligger i den internationale "korridor X", som er en hovedfærdselsåre, der forbinder Central- og Sydøsteuropa. Særlige foranstaltninger, der skal sikre overholdelse af EU-retten, har omfattet fuldstændig tilpasning af Serbiens lovgivning om beskyttelse af luftkvaliteten til EU's lovgivning, hvilket banede vejen for en forberedende indsats, der skal sikre fastlæggelse af planer for renere luft på kommunalt niveau. Der blev udarbejdet digitale ortofotokort over hele landet, og den første nationale kampagne for oral vaccination af ræve mod rabies fandt sted, hvilket bidrog til EU's samlede indsats for at udrydde rabies og svinepest på Vestbalkan.

4. YDERLIGERE NYTTIGE ERFARINGER

I 2010 afsluttede Kommissionen en række vigtige evalueringer vedrørende førtiltrædelsesbistand¹⁸:

- En midtvejsmetaevaluering af IPA
- En vurdering af interessenters deltagelse i programmering og implementering af førtiltrædelsesbistand til Tyrkiet
- En vurdering af de relative omkostninger og fordele ved partnerskabsbistand og faglig bistand
- En interimsevaluering af grænseoverskridende programmer for kandidatlande og potentielle kandidatlande.

IPA-metaevalueringen

IPA-metaevalueringen fokuserede hovedsagelig på den strategiske IPA-ramme (de flerårige vejledende planlægningsdokumenter) og programmeringslogikken, hovedsagelig under komponent I. Det blev vurderet, hvordan bistanden var planlagt og programmeret, og dens relevans, effektivitet, nyttevirkning, konsekvenser og bæredygtighed blev evalueret.

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm.

Evalueringen konkluderede, at de flerårige vejledende planlægningsdokumenter sikrede kurs og fokus for programmeringsprocessen for alle IPA-komponenter, og der var tale om en forbedring i forhold til tilsvarende dokumenter omhandlende den tidligere programmering af førtiltrædelsesbistand. Donorer i IPA-modtagerlandene anerkendte den ledende rolle, som EU spiller, og de anvendte i forskelligt omfang de flerårige vejledende planlægningsdokumenter som rettesnor for deres egen programmering. Evalueringen viste, at der var etableret mekanismer til koordinering og harmonisering af bistand. Finansielle behov i modtagerlandene, særlig med hensyn til infrastruktur, oversteg i betydeligt omfang de disponible IPA-midler og anden donorfinansiering. En af de vigtigste kommende udfordringer i forbindelse med IPA-bistanden er derfor at støtte effektiv anvendelse af al finansiell donorbistand og sikre, at den fungerer som løftestang for andre finansieringskilder. I evalueringen gives der gode eksempler på anvendelse af IPA-bistand som løftestang for finansiering fra donorer/internationale finansielle institutioner, navnlig til infrastrukturprojekter.

Hvad angår rettidig gennemførelse, blev der påpeget visse effektivitetsproblemer i forbindelse med det første IPA-år i 2007, men tempoet med hensyn til aftaleindgåelse og gennemførelse var siden da gået op. Kvaliteten af mål og indikatorer i de flerårige vejledende planlægningsdokumenter og programmeringsdokumenter på lavere niveauer (årlige nationale programmer og projektblade) var blevet forbedret i perioden 2007-2009. Projekterne blev generelt anset for at være relevante. Den samlede produktion i form af umiddelbare resultater af IPA-bistanden, f. eks. antal uddannede personer, blev generelt nået. Med hensyn til de gevinster, man vil kunne registrere som følge af uddannelse, var resultaterne mindre tydelige. IPA-effekten var stærkest i forbindelse med EU-retten, mens der på visse horisontale områder, f.eks. reform af den offentlige administration, var særlige udfordringer.

Der blev slået til lyd for yderligere forbedringer, herunder en udvidet rolle for modtagerlandene under projektforberejelse og i udvælgelsesprocessen. For at opnå virkning og bæredygtighed er det vigtigt, at modtagerne har ansvar for reformdagsordenen, og at deres administrationer har tilstrækkelig kapacitet. De evalueringsansvarlige indberettede på den baggrund visse risici for effekt og bæredygtighed, som var forbundet med personaleresourcer og fastholdelse af kvalificeret personale.

Samling af bistanden på et mere begrænset antal sektorer kan øge effekten og den fremtidige indvirkning. Vedtagelse af en flerårig/sektorbaseret tilgang under komponent I (som allerede anvendes under andre IPA-komponenter) bør lette prioriteringen og tilrettelæggelsen af bistand og donorkoordination samt øge modtagernes ansvar for bistanden. Der blev anbefalet en gradvis indførelse af en sektorbaseret tilgang under hensyn til modtagernes evne til at forvalte gennemførelsen.

Vurdering af interessenters deltagelse i programmeringen og implementeringen af førtiltrædelsesbistanden til Tyrkiet

Denne evaluering vedrørte interessenternes deltagelse i programmering og gennemførelse af IPA-komponent I. Der blev givet anbefalinger om, hvordan denne kan udbygges med henblik på at forbedre resultaterne af den finansielle bistand.

Inddragelse af interessenter blev generelt accepteret som et princip, og der var voksende interesse for at styrke og udvide de berørte parters deltagelse i programmeringen. Udviklingspartnere og EU-organisationer bestående af interessenter, som var inddraget i programmeringen og gennemførelsen af IPA, tegnede sig for 13 %, statslige institutioner for

46 % og civilsamfundsorganisationer for 41 %. Eksterne interessenter deltog i udveksling af oplysninger og i høringsprocessen, men ikke så meget som partnere eller i fælles beslutningstagning. Dette resulterede i begrænset ansvar og et begrænset engagement i processen fra deres side.

Det blev i evalueringen fundet, at fastlæggelse af sektorstrategier var et vigtigt skridt for at styrke en effektiv inddragelse af interessenter, men der var behov for en længere tidshorisont. Udarbejdelse og revision af flerårige vejledende planlægningsdokumenter havde kun givet begrænset mulighed for bred deltagelse af interessenter. Der blev ikke opnået en tilfredsstillende dialog i perioden fra 2007 til 2009 ved at opfordre udviklingspartnere og civilsamfundsorganisationer til at indsende skriftlige kommentarer til udkast til flerårige vejledende planlægningsdokumenter. Udarbejdelsen af det årlige nationale program under komponent I var den væsentligste hindring for deltagelse af interessenter, og bidrag fra eksterne interessenter var i denne fase begrænset. Blandt de forskellige gennemførelsesmekanismer blev det fundet, at tilskudsordninger gav størst mulighed for inddragelse af interessenter, f.eks. de endelige modtagere.

Det blev i evalueringen anbefalet, at interessenternes vurderinger bør indgå som en integrerende del af sektorstrategierne. Dette vil bidrage til at afgrænse de relevante aktører på et bestemt område, bestemme deres kapacitet og forventede bidrag til at nå de langsigtede strategiske mål. Der vil blive krævet et stærkt lederskab af modtagerinstitutioner, som har ansvar for at koordinere den finansielle bistand, således at der ydes operationel støtte og vejledning herom i hele den modtagende administration.

En vurdering af de relative omkostninger og fordele ved partnerskabsbistand og teknisk bistand

Evalueringen bestod i en sammenligning af to gennemførelsesinstrumenter, som var almindelige i forbindelse med gennemførelsen af IPA programmer: partnerskaber og teknisk bistand. Den undersøgte periode var IPA 2007–2008, PHARE 2005–2006, CARDS 2005–2006 og 2005 for instrumentet for førtiltrædelsesbistand for Tyrkiet.

Det blev i forbindelse med evalueringen konstateret, at valget af enten teknisk bistand eller partnerskabssamarbejde i praksis var baseret på tre kriterier: opgavens art (hovedsagelig partnerskaber på EU-retsrelaterede områder), den modtagende institutions modenhed og den modtagende organisations kapacitet. Den endelige udvælgelse af instrumentet skete korrekt gennem dialog mellem EU-delegationer, GD for Udvidelse og den nationale IPA-koordinator. Selv om det generelt blev fundet, at modtagerne var velforberejdede til at foretage et kvalificeret valg af instrument, anførte flere modtagere dog, at de stadig havde svært ved at foretage et korrekt valg mellem enten partnerskaber eller teknisk bistand. Som en del af evalueringen blev der foreslået et sæt kriterier for, hvornår der skal anvendes partnerskabssamarbejde eller teknisk bistand.

Der var betydeligt flere projekter med teknisk bistand end partnerskabsprojekter, og det finansielle omfang af de førstnævnte projekter var også meget større (fire gange), men andelen af partnerskabsprojekter steg over tid og var større i kandidatlandene end i potentielle kandidatlande. Der blev ikke konstateret nogen særlig forskel på kvaliteten af de resultater, der blev opnået med henholdsvis partnerskaber og teknisk bistand. Partnerskaber var imidlertid den foretrukne løsning for mange på grund af de mærkbare fordele, ikke mindst etablering af varige forbindelser med en lignende organisation i en EU-medlemsstat og en ændring af arbejdskulturen. Hvad angår enhedsomkostninger, var partnerskaberne 23 %

billigere end teknisk bistand. Modtagerne opfattede imidlertid teknisk bistand som værende mere fleksibel og nemmere at kontrollere.

Partnerskaberne var ifølge evalueringen højt værdsat af alle interessenterne, men der var dog to problemer i forbindelse med den løsning: der går ofte lang tid mellem evalueringen af mangler og gennemførelsen af projektet, og der mangler også fleksibilitet i visse af de nuværende gennemførelsesprocedurer. Det ville være nyttigt med en tilpasning af bistanden til situationen på stedet.

En interimsevaluering af grænseoverskridende programmer for kandidatlande og potentielle kandidatlande.

Den første rapport under denne evaluering fokuserede på programmering, forvaltningsstrukturer og processer. Anden del vil blive afsluttet i 2011 og fokuserer på programgennemførelse.

Rapporten konstaterede, at behovsvurderingen, strategien og målene i programmerne for grænseoverskridende samarbejde generelt var sammenhængende. Programmernes fremtidige effekt kan imidlertid forbedres ved at øge interessenternes kendskab til rollen for det grænseoverskridende samarbejde, som er at være en forløber for strukturfondene, og ved at sikre, at de lokale og regionale forvaltninger repræsenteres fuldt ud i fælles overvågningsudvalg.

Ifølge interessenterne gav programmerne for grænseoverskridende samarbejde resultater med hensyn til at forbedre naboforbindelser og genoprette kontakter, der havde bestået forud for konflikterne. Procedurerne for ydelse af tilskud var generelt beskrevet tilfredsstillende, og det store antal støtteansøgninger var udtryk for tydelig interesse i programmerne. Tematiske og tværgående spørgsmål blev imidlertid ikke altid behandlet, og procedurerne blev anset for at være besværlige og tidskrævende.

Rapporten anbefalede, at den samfundsøkonomiske analyse styrkes med et mere ajourført statistisk grundlag, en bedre forklaring af de anvendte kriterier samt bedre afstemning med statistiske områder. Rapporten anbefalede også, at fremtidige endelige udkast til programmer blev stillet til rådighed for den brede offentlighed (ved hjælp af internet eller på anden måde). Det blev endelig anbefalet, at ansøgningspakken og evalueringsproceduren strømlines og forenkles.

5. KONKLUSIONER ANGÅENDE DET HİDTİDİGE OG FREMTİDİGE FORLØB: FØRTILTRÆDELSİSBİSTAND EFTER 2013

2010 var et godt år for IPA, med konstant forbedring af strategisk fokus og større effekt. Denne rapport viser, hvordan førtiltrædelsesfinansiering bidrog til at opbygge stabile institutioner, styrke de demokratiske processer, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af minoritetsgrupper. IPA-støtten bidrog til at skabe betingelser for bedre fungerende markedsøkonomier og understøttede udviklingen af bedre uddannede, mere beskæftigelsesegnede arbejdsstyrker i en tid med økonomiske vanskeligheder. Den fremmede regionalt samarbejde, bidrog til bæredygtig udvikling og inklusiv vækst samt til at skabe bevidsthed omkring de store udfordringer i forbindelse med klimaændringerne. Kandidatlande blev også bedre rustet til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med EU-medlemskab. Dette vedrørte navnlig forberedelse til gennemførelse af fremtidige strukturpolitikker og

landdistriktudviklingspolitikker og anvendelse af midler. Ikke blot er der ydet støtte til oprettelse af sociale, miljømæssige og økonomiske infrastrukturer og konkurrencedygtigt landbrug samt sikker og hygiejnisk produktion af fødevarer, men man har også med held opbygget effektive og virkningsfulde strukturer og systemer til forvaltning af eftertiltrædelsesmidler.

Det tættere partnerskab med Vestbalkan og Tyrkiet, som kommer til udtryk i førtiltrædelsesbistand, frembyder også fordele for EU-medlemsstaterne som f. eks. øget energiforsyningsikkerhed og sikker og hygiejnisk fødevareimport, mere sikkerhed ved EU's ydre grænser og bedre muligheder for forvaltning af globale udfordringer som f.eks. klimaændringer og forurening.

Udvidelsesprocessen har skabt muligheder for EU's deltagelse i bredere strategiske tiltag. Til dette formål og med henblik på at sikre politisk sammenhæng er udvidelsespolitikken begyndt at supplere Europa 2020-strategien. Udvidelsespolitikken skaber herigennem gevinster for EU, og kandidatlandene og de potentielle kandidatlande får mulighed for at nå strategiske mål for økonomisk genopretning og bæredygtig vækst.

Indførelsen af en sektortilgang i de flerårige vejledende planlægningsdokumenter for 2011-2013 vil føre til en reduktion af antallet af interventionsområder i alle udvidelseslande, til bedre prioritering og mere præcis fokus på resultater. Den har også hjulpet modtagerlandene til at lægge større vægt på gennemførligheden af de IPA-finansierede interventioner og på deres komplementaritet og sammenhæng i forhold til nationale sektorplaner og -strategier, samt hjulpet dem til at sikre støtte til disse planer fra andre donorer. Der skal fortsat gøres en indsats i 2011 og de følgende år for at sikre mere fuldstændig ansvarsovertagelse på landsplan og foretage en korrekt afgrænsning og imødekomme af kapacitetsopbygningsbehov i modtagerlandene, således at man kan høste de fulde forventede fordele af sektortilgangen. På områder, hvor regionen er udsat for globale udfordringer under udvikling, såsom klimaændringer, anerkendes det med det flerårige vejledende planlægningsdokument for 2011-2013, at der er behov for at øge indsatsen på nationalt og regionalt plan for at forberede landene på afhjælpende foranstaltninger og tilpasning til følgerne af klimaændringerne. Kommissionen vil i videst muligt omfang søge at anvende sine principper for tilpasning, arbejdsdeling og forvaltning for at opnå udviklingsresultater.

EU har også undersøgt, hvordan mere vidtgående partnerskaber mellem EU og europæiske og internationale finansielle institutioner vil kunne imødekomme behovene hos modtagerlandene gennem udvidede partnerskaber og nye finansieringsmekanismer som f.eks. sammenkobling af forskellige finansieringskilder.

IPA-modtagerne overtog i 2010 et større ansvar som det fremgår af deres mere ledende rolle i forbindelse med donorkoordinering og gennemførelse af egne behovsevalueringer ved forberedelse af EU-tiltrædelse og virkeliggørelse af bredere udviklingsmål, makroøkonomisk stabilitet og bæredygtig vækst ved forberedelsen af IPA-konferencen i 2010. Der var desuden tale om et betydeligt engagement fra modtagernes side, især de nationale IPA-koordinatorer og myndigheder med ansvar for europæisk integration i forbindelse med støtte til og udvikling af metoder, der skal forbedre resultatmåling og påvise effekten af IPA-midler i forhold til deres borgere.

En troværdig udsigt til fremtidigt EU-medlemskab er stadig den største drivkraft for reformer og samfundsomdannelse i udvidelseslandene. Effektiv og målrettet anvendelse af IPA-midler

kombineret med IPA's rolle som løftestang for midler fra internationale finansieringsinstitutioner bør bidrage til hurtigere fremskridt i tiltrædelsesprocessen.

I 2010 blev der endelig indledt en offentlig høring om, hvordan IPA-instrumentet kan forbedres yderligere under EU's næste flerårige finansielle ramme, således at man opnår den mest positive indvirkning på fremskridtet på Vestbalkan, i Tyrkiet og Island - hvilket også vil indebære gevinster for EU og dets medlemsstater.